Current Issue Review

86-26E

The Convention Refugee Determination Process in Canada: Its Reform

Margaret Young
Law and Government Division

23 October 1986
Revised 28 November 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

89-05429/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/86-26-1988-11E

ISBN 0-660-13196-X

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE CONVENTION REFUGEE DETERMINATION PROCESS IN CANADA: ITS REFORM

ISSUE DEFINITION

Growing numbers of individuals arrive in Canada, either illegally or legally, and apply from within our borders for the rights and protection afforded refugees under the Geneva Convention and its Protocol, and, since 1978, under Canadian law.* The Convention refugee determination process as set out in the Immigration Act, 1976 exists to establish whether these claimants are in fact entitled to the status and rights of Convention refugees. In this decade, it became increasingly evident that the original process as designed in 1976 was inadequate both legally, to fully protect the rights of legitimate claimants, and practically, to discourage ill-founded claims and provide quick decisions. As the 33rd Parliament considered and adopted a new refugee determination process, many issues were at stake. Chief among these were: Canada's adherence to the Geneva Convention and its Protocol; continuing public support for a humanitarian and generous refugee policy; and questions of balancing efficiency with procedural fairness to claimants.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. International Law

Although Canada played a role in drafting the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, it did not accede to these until 1969. By signing, Canada became one of the more

---

* Refugees also seek asylum in Canada by applying from outside Canada at consular facilities under special immigration rules. Some of the issues involved in this form of admission are discussed in CIR 80-10E.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

than 100 states which accept both the United Nations definition of a refugee and the principle of non-refoulement. That is, in a significant deviation from the principle that a sovereign country has absolute control over who is permitted to enter and remain in its territory, we agreed not to force refugees to return to their country of origin. Until 1978, when Canada's present Immigration Act came into force, these international obligations had not been mirrored in our domestic legislation and the procedures for refugee determination had been largely informal and discretionary.

B. The Former System

The Immigration Act, 1976 adopted the Convention definition of a refugee and established a formal procedure for determining refugee claims. Section 2(1) states:

> "Convention refugee" means any person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,
>
> (a) is outside the country of his nationality and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or
>
> (b) not having a country of nationality, is outside the country of his former habitual residence and is unable to return to that country.

Convention refugees can be denied permission to stay in Canada if they have been convicted of a serious criminal offence, or have engaged in or are likely to engage in acts of espionage, subversion or violence.

Bill C-55 received Royal Assent in July 1988 and is expected to come into force early in 1989. The following describes the law as it existed prior to the coming into force of Bill C-55 (now S.C. 1988, c. 35). Those procedures provided that any person illegally in Canada could claim refugee status. A claim was officially made during the course of an inquiry held to determine whether an individual was in violation of the Immigration Act, 1976. Following a claim, that inquiry had to be

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

adjourned. People who were in Canada legally were permitted by administrative decision to make a claim, but if it was refused they lacked the appeal rights provided by the Act. They could, however, make another claim if they lost their legal status.

The claimant made his or her case under oath at a separate examination conducted by a senior immigration officer. Note that this officer was not a decision-maker. Representation by legal counsel was permitted at the examination and interpretation services were provided if necessary. The transcript of the examination and a copy of the claim were sent to the Minister of Employment and Immigration, with a copy to the claimant.

By law the file was referred to the Refugee Status Advisory Committee (RSAC) which in theory advised the Minister on the claim before he or she made a decision. In practice, files went directly to RSAC, whose opinion was reviewed by the Minister, who acted in these matters through delegates. RSAC was centralized in Ottawa and composed of full-time and part-time members appointed by the Minister. Panels of three members decided cases on the basis of the written transcript taken by the senior immigration officer. As a method of expediting decisions, in May 1983 RSAC began to have single members attend some examinations under oath (with the consent of the claimant). These oral hearings were expanded as part of the "fast track" system to deal with claimants who made their claims before the new system was in place, but who were not eligible for the administrative review (see below). RSAC's rate of acceptance of claims was historically approximately 30%.

Claimants whose claims were accepted were normally given Minister's permits and processed towards permanent residence, provided that medical, criminal and security requirements were met. If refugees had close family members living abroad, procedures were begun to reunite them.

Negative decisions were automatically referred to a Special Review Committee in Employment and Immigration which reviewed the file in case there were special humanitarian or compassionate grounds for admission to Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Claimants turned down by the Minister could appeal to the Immigration Appeal Board (IAB) for a redetermination of their claim. Prior to 4 April 1985, the IAB, following the procedure established by the Act, reviewed the application on paper and granted an oral hearing only if there were, in the words of former section 71 of the Immigration Act, 1976, "reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established ..."

In April, 1985, however, the Supreme Court of Canada rendered its decision in Re Singh v. Minister of Employment and Immigration. The court held that section 71 of the Act was unconstitutional because the lack of an oral hearing deprived applicants of constitutionally protected legal rights. The Immigration Act, 1976 was then amended so that, as of March, 1986 all applicants for redetermination had the right to an oral hearing before the Board.

If the IAB rendered a negative decision on a redetermination application, the claimant was entitled to judicial review of the Board's decision by the Federal Court of Appeal, followed by an appeal to the Supreme Court of Canada if the latter agreed to hear the case.

C. The Need for Reform

The process as it was designed in the 1970s had appeared to be straightforward. If claims had remained at the level of a few hundred a year, it might have continued, with some changes, to operate effectively. From its inception, however, critics drew attention to a major flaw of procedural fairness. At no point in the proceedings did the refugee whose claim was being assessed have an opportunity to be heard in person by the decision-maker. In addition, the all-important examination of the claimant was conducted by an immigration officer, rather than by a refugee specialist, and the entire process could be lengthy and cumbersome. These defects in the system led to continuing criticism by organizations concerned for refugees, court challenges, and lengthening backlogs, all of which began to appear shortly after the new Immigration Act, 1976 came into effect in 1978.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In September 1980, the Minister of Employment and Immigration, the Honourable Lloyd Axworthy, formed an advisory Task Force of practising lawyers and law professors to study immigration practices and procedures. Its report on refugees, The Refugee Status Determination Process, appeared in November 1981 and concluded that the process, with its fragmentation and reliance upon transcripts, was inherently slow. It was taking well over a year from the time a claim was first made to the communication of a decision by the Minister. Redetermination of an adverse decision by the Immigration Appeal Board could bring the total time close to two years. There was a clear danger that, as delays in the determination process increased, claimants would integrate themselves into Canadian life so that it would become increasingly difficult to require them to leave, no matter what was decided about their status as refugees.

The report made many recommendations, the most important of which was that refugee claimants should be entitled to an oral hearing in every case where the Refugee Status Advisory Committee was not prepared to make a positive recommendation on the basis of the transcript alone. To eliminate the backlog and implement this and the other recommendations, major increases to the personnel and resources of RSAC would be necessary. The report also recommended that the existing process of refugee determination be replaced by a system based on a central tribunal with a full hearing at the first level. The government implemented most of the administrative recommendations in 1981 and RSAC began to experiment with oral hearings on a limited basis, but no major changes to the legislation were introduced.

By early 1983 it had become quite clear that the process as established by the Immigration Act, 1976 could not keep up with the escalating number of new claims. Between 1977 and 1982, the number of claims each year had risen from about 500 to more than 3,000. Speaking to the House of Commons Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration in May 1983, the Minister noted that more than 350 claims to refugee status were being made each month, some 7,000 cases were under review or appeal and that it took as long as three years for a claimant to exhaust all levels of appeal in the system.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Prior to the development of new legislation, Ed Ratushny, Special Adviser to the Minister, was asked to review the existing problems and suggest options for change which might be considered. He submitted his report in May 1984 to a new Minister, the Honourable John Roberts, on the eve of a general election. A New Refugee Status Determination Process for Canada concluded:

> Our present system is riddled with anomalies, inconsistencies and other shortcomings which may not have been foreseeable when it was established. However, subsequent judicial interpretation and increasing pressure created by international conditions have demonstrated that our system is both cumbersome and susceptible to abuse. Moreover, there is general acceptance of the need for oral hearings. (p. 22)

Ratushny presciently warned that the Canadian Charter of Rights and Freedoms could impose higher standards of procedural fairness on the system and that any new system must reflect this fact. He noted also that fairness should be reflected in the personal qualities, training and experience of the decision-makers and that a speedier process would be more humanitarian to bona fide refugees and would discourage abusive claims. In this regard, he recommended that any new process should include preliminary procedures, with proper safeguards, to screen out at an early stage claims with no hope of success. In order to avoid duplication, this decision should be made by the same individuals who determine refugee status.

Although a purely administrative model of refugee determination was considered the most efficient, Professor Ratushny rejected it as being too closely tied to immigration enforcement and unlikely to win public support. On the other hand, a completely judicial model would achieve a high degree of procedural fairness but would be slow, expensive and not conducive to the development and application of specialized expertise. Consequently, he favoured a quasi-judicial model which could develop a high degree of expertise and would make it easier for representatives from the office of the United Nations High Commissioner for Refugees to participate. The report sketched three possible quasi-judicial options without recommending any one of them. General elections and the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

formation of a new government necessarily delayed concrete action on this report.

In the spring of 1984, the Hon. John Roberts had requested Rabbi Gunther Plaut to advise the government on reform of the system. He reported to the next Minister, The Hon. Flora MacDonald, and she published Refugee Determination in Canada in April 1985. The Plaut report offered a compassionate and comprehensive analysis of the refugee determination dilemma, and made numerous recommendations about the humanitarian and judicial qualities that should guide the deliberations and decisions relating to refugees. Rabbi Plaut proposed three models for a reformed process. Model A proposed an oral hearing before a three-member panel with an appeal to the Federal Court of Appeal. In Model B, the oral hearing would be before a one-member panel, with a paper review by a three-member panel in Ottawa and appeal, with leave, to the Federal Court of Appeal. Model C also would begin with an oral hearing before a single-member panel, followed by an appeal which would take the form of a new hearing before a three-member panel of the appeals section of the new refugee board. Finally, the claimant could appeal, with leave, to the Federal Court of Appeal.

Just as Rabbi Plaut was finishing his report, in April 1985, the Supreme Court of Canada rendered the Singh decision mentioned in section B, above. Now all refugee claimants who were asking the Immigration Appeal Board to redetermine their case had a right to an oral hearing. Not only did this add to the existing backlog at the Board but the increasingly apparent inefficiency of the system as a whole was encouraging many weak claims. Claimants knew they would be able to remain and work in Canada for a considerable period of time before their case was finally disposed of. The backlog, which had stood at 13,800 when Rabbi Plaut reported, grew to over 20,000 within a year.

Against this background of numerous reports, successful legal challenges to the existing law and a mounting backlog, the Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration studied the Plaut Report and the existing refugee determination system. In its extensive Report in November 1985 the Committee agreed with many of Rabbi Plaut's

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

general recommendations and approaches, but made its own proposal regarding specific procedure. It suggested that the initial decision should be made by a two-member panel, with two negative votes required to reject an applicant. Appeal would be by leave to the Federal Court of Appeal. In his statement in the House of Commons on 21 May 1986, the Minister of State (Immigration) accepted the Committee's model in announcing the various elements to be included in the upcoming legislation. Meanwhile, though the number of refugee claims continued to mount, reaching 8,400 in 1985 and 18,000 in 1986, no legislation was tabled. In 1987, the number of claims reached 26,000.

New pressures began to be felt at the end of 1986 and during the early weeks of 1987 in response to changed circumstances in the United States. A new law, passed in November 1986, granted amnesty to some illegal residents in that country if they had arrived prior to January 1982. Central Americans arriving in the United States after that date, and those who had lived there prior to that time but could not substantiate it, faced deportation. Salvadorans and Guatemalans began to flee to Canada as a result, some 1,000 per week immediately prior to the imposition of control measures discussed in section F, below.

Pressure mounted again when 174 claimants, almost all of them East Indians, landed in Nova Scotia on 12 July 1987. Although they claimed to have sailed directly from India, there was evidence that this was not the case. Since none of the arrivals had proper documentation, officials detained the whole group pending identification and security checks. Public opinion was aroused by what seemed to be such an unorthodox arrival, although approximately 500 claimants, many of whom also lack proper documentation, arrive each week and claim status.

D. Administrative Review

In the May 1986 statement to the House, the Minister announced details of an administrative review of the refugee claimant backlog, which by then had risen to over 20,000 claimants. Individuals who qualified under the review were given permanent resident status in Canada as quickly as possible, subject to the standard statutory requirements of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

health, criminal and security checks. Between August 1986 and August 1987, approximately 86% of applicants were successful and were given landed status. Of these, 89% were accepted on economic criteria, 9% for humanitarian reasons, and 2% as members of the family class.

E. The Current Situation

Individuals denied landing under the administrative review were still eligible to have their claims heard under the unreformed determination process. From May 1986 until 20 February 1987 the system was limited to claimants from countries to which Canada returned people. This policy ensured that most of the claimants were not from traditional refugee-producing countries and explained the low rate of acceptance by RSAC (about 10%).

Claimants from countries to which Canada did not deport people were issued Minister's permits valid for one year. Between May 1986 and 20 February 1987, after which permits were no longer issued, 10,606 permits were given out. Meanwhile, in the absence of new legislation, a new backlog quickly accumulated. **Including those on permit, there were some 70,000 potential refugee claimants in all stages of the system as of the end of November 1988, fuelling speculation that another administrative review would be necessary.**

F. Interim Control Measures

On 20 February 1987 the government announced an interim package of control measures designed primarily to limit the large numbers of Central Americans coming across the American-Canadian border to claim refugee status. An existing section of the Immigration Act, 1976 permitting immigration officers to require people to return to the United States pending their inquiries had not been in use for those people from countries to which Canada did not return people. As of 20 February those people no longer received automatic entry on Minister's permits and the section of the Act requiring return to the United States was once again applied. This meant a wait of six to eight weeks for claimants at busy ports of entry and a very short wait at other crossing points. Once in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada for their inquiries, claimants could not be removed during the process of examination under oath, consideration by RSAC and the decision of the Minister as described above. Claimants were not permitted to work prior to the taking of their examination under oath.

At the same time, the regulations were changed to require transit visas for all people from countries for which Canada requires visitor visas. This change primarily affected Chileans who had been claiming refugee status during stopovers in Canada on flights destined for Europe.

PARLIAMENTARY ACTION

On 5 May 1987 Bill C-55 to establish a new refugee determination process received first reading. The bill differed in some very significant ways from the plans for the process that had been announced the previous May, primarily in the area of access controls. Particularly controversial was the provision to allow swift return to a "safe third country" for claimants who had been in another country prior to their arrival in Canada. Safe countries would be prescribed in regulations made by the Governor in Council.

The other new element at the initial stage of the new process was a hearing to eliminate claims without a credible basis. Claimants not eligible to have their claims heard, or who were eligible but whose claims lacked a credible basis would be removed quickly. They could apply for leave for judicial review to the Federal Court, but would await the decision outside the country.

Other features of the new system include:

- a new independent body, the Immigration and Refugee Board, to hear eligible and credible cases referred to it;
- an oral hearing before the Board in a non-adversarial format;
- a panel of two members to make the refugee decision, with split decisions decided in favour of the claimant;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- an appeal to the Federal Court of Appeal with leave of that court; and

- participation as an observer by any representative of the United Nations High Commissioner for Refugees.

Bill C-55 was passed by the House of Commons on 21 October 1987. After extensive public hearings, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs in May recommended amendments to the bill which were largely rejected by the government. **The bill was ultimately passed on 21 July 1988 and received Royal Assent immediately. It is expected to be in force by the beginning of 1989.**

In response to the arrival on the shores of Nova Scotia of 174 refugee claimants in July 1987, Parliament was recalled on 11 August to deal both with Bill C-55 and with a supplementary bill, C-84, to give the government increased powers to deal with claimants and with the people who transport them. Bill C-84 allows for detention of people unable to satisfy an immigration officer of their identity or for people thought to be security risks; permits officers to order ships carrying people without proper documents to leave or not to enter Canadian waters; and imposes heavy penalties (fines up to $500,000 and imprisonment for up to 10 years) for bringing improperly documented people into Canada. The bill, criticized by lawyers, church and humanitarian groups and constitutional law professors, was passed by the House of Commons on 14 September 1987. The Senate referred it to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs which reported to the Senate on 15 December 1987, recommending extensive amendments. The Senate concurred with the report and returned the bill on the same day to the Commons as amended.

The government responded on 26 January 1988 to the Senate's amendments, accepting some of them but declining to accept others. The Senate responded by again referring the bill to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, which recommended in March 1988 that the Senate insist on its previous amendment to eliminate the power to turn ships around. The Senate agreed and sent a message to the House to that effect. **The government at this point significantly modified that contentious provision and the Senate finally passed the bill on**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

21 July. It received Royal Assent the same day and came fully into force on 15 November 1988.

CHRONOLOGY

1969 - Canada acceded to the United Nations Convention relating to the Status of Refugees (1951) and the Protocol (1967).

1978 - The Immigration Act, 1976 formalized procedures for the determination of Convention refugee status for those claiming such status within Canada's borders.

1981 - A Task Force established by the Honourable Lloyd Axworthy recommended that the refugee determination system be overhauled and oral hearings introduced. (The Refugee Status Determination Process)

1984 - Special advisor Ed Ratushny called for changes to the existing system to introduce greater procedural fairness and streamline the system. (A New Refugee Status Determination Process for Canada)

April 1985 - The Supreme Court of Canada handed down its decision that claimants requesting a redetermination of their claims before the Immigration Appeal Board were entitled to an oral hearing. (Re Singh v. Minister of Employment and Immigration, [1985] 1 S.C.R. 177.

April 1985 - Rabbi Gunther Plaut completed his analysis of the defects of the present system and proposed three models for reform. (Refugee Determination in Canada)

November 1985 - The Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration released its study of the Plaut report and proposed its own model for reform.

March 1986 - Royal Assent was given to the bill amending the Immigration Act, 1976 to provide oral hearings for all refugee claimants applying to the Immigration Appeal Board for a redetermination of their claim.

May 1986 - The government announced details of its proposed reform of the refugee status determination process and indicated it would introduce the necessary legislation to Parliament in the fall of 1986. Details were announced regarding the administrative clearance to deal with the backlog of over 20,000 refugee claimants.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

February 1987 - Interim Control measures were introduced to require claimants coming from the United States to wait there pending their inquiry and to require transit visas for all people from countries for which visas are required.

May 1987 - Bill C-55 was introduced.

August 1987 - Bill C-84 was considered by Parliament in a special summer recall.

September 1987 - The House of Commons passed Bill C-84; The Senate referred the bill to its Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs.

October 1987 - The House of Commons passed Bill C-55. The Senate referred the bill to the same Committee.

December 1987 - The Senate returned Bill C-84 to the Commons with extensive amendments.

January 1988 - The Commons accepted some Senate amendments to Bill C-84 and rejected others. The Senate referred the bill once again to the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs.

March 1988 - The Senate adopted the Committee's report on Bill C-84, which recommended that the Senate insist on deletion of the power to turn ships around. The Senate sent a second message to the House.

May 1988 - The Senate adopted the report of the Committee relating to Bill C-55 which recommended amendments.

June 1988 - The House of Commons rejected most of the Senate's amendments to Bill C-55.

July 1988 - The House modified the provision in Bill C-84 relating to ships and the Senate passed the bill.

- The Senate passed Bill C-55.

November 1988 - Bill C-84, having been proclaimed in stages, came fully into force.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHY

Canada, House of Commons, Standing Committee on Labour, Employment and Immigration. Refugee Determination in Canada: The Plaut Report. Minutes of Proceedings and Evidence, First Session of the Thirty-Third Parliament, Issue 46.

Canada, Standing Senate Committee on Legal and and Constitutional Affairs. Reports on Bills C-84 and C-55. Minutes of Proceedings of the Senate, No. 109 (15 December 1987), No. 132 (30 March 1988), No. 145 (11 May 1988), No. 170 (20 July 1988), Second Session, Thirty-third Parliament, 1986-87-88.

Canada, Task Force on Immigration Practices and Procedures. The Refugee Status Determination Process. Supply and Services Canada, 1981.

Dirks, Gerald E. "A Policy Within a Policy: The Identification and Admission of Refugees to Canada." Canadian Journal of Political Science XVII:2, June 1984, p. 279.

Plaut, W. Gunther. Refugee Determination in Canada. A report to the Honourable Flora MacDonald. Supply and Services Canada, 1985.

Ratushny, Ed. A New Refugee Status Determination Process for Canada. A report to the Honourable John Roberts. Minister of Employment and Immigration, Supply and Services Canada, 1984.

Bulletin d'actualité

86-26F

Reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention : la réforme du processus canadien

Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Le 23 octobre 1986
Révisé le 28 novembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/86-26-1988-11F

ISBN 0-660-92607-5

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RECONNAISSANCE DU STATUT DE RÉFUGIÉ AU SENS DE LA CONVENTION: LA RÉFORME DU PROCESSUS CANADIEN

DÉFINITION DU SUJET

En nombre croissant, des personnes arrivent illégalement ou légalement au Canada et sollicitent, à partir du territoire canadien, les droits et la protection accordés aux réfugiés en vertu de la Convention de Genève et de son protocole et, depuis 1978, en vertu du droit canadien*. Le processus de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention, tel qu'il est énoncé dans la Loi sur l'immigration de 1976, sert à déterminer si les personnes qui revendiquent ce statut y ont effectivement droit et peuvent bénéficier de la protection accordée aux réfugiés au sens de la Convention. Au cours des dix dernières années, il est devenu de plus en plus évident que le processus original établi en 1976 était inadéquat, tant du point de vue juridique, pour protéger intégralement les droits des revendicateurs légitimes, que du point de vue pratique, pour écarter les revendications non fondées et pour que les décisions soient rendues rapidement. Lorsque la 33e législature a étudié et adopté un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié, les enjeux étaient nombreux. Parmi les plus importants, signalons l'adhésion du Canada à la Convention de Genève et à son protocole, l'appui des Canadiens à une politique humanitaire et généreuse à l'égard des réfugiés et le juste équilibre entre l'efficacité et l'équité de la procédure imposée aux revendicateurs.

---

* Les réfugiés peuvent également chercher asile au Canada à partir de l'étranger, en s'adressant à un consulat, en vertu de certaines règles particulières en matière d'immigration. On trouvera un exposé de certains des problèmes liés à cette forme d'admission dans le bulletin d'actualité 80-10F.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Le droit international

Bien que le Canada soit intervenu dans la rédaction de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et de son protocole de 1967, il n'a ratifié ces documents qu'en 1969. Ce faisant, le Canada est devenu l'un des cent et quelques États qui acceptent la définition du réfugié proposée par les Nations unies et le principe du non-refoulement. Le Canada a ainsi accepté de déroger au principe selon lequel un pays souverain exerce un contrôle absolu pour ce qui est d'autoriser des personnes à pénétrer et à rester sur son territoire, et il s'est engagé à ne pas contraindre les réfugiés à retourner dans leur pays d'origine. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'actuelle Loi sur l'immigration en 1978, la législation canadienne n'avait pas fait écho à ces obligations internationales, et les modalités de la reconnaissance du statut de réfugié étaient, pour une bonne part, discrétionnaires et dépourvues de tout caractère officiel.

B. L'ancien système

La Loi sur l'immigration de 1976 a repris la définition du réfugié figurant dans la Convention et a imposé une procédure officielle d'étude des demandes de reconnaissance du statut de réfugié. Le paragraphe 2(1) de la loi donne la définition suivante:

> "réfugié au sens de la Convention" désigne toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques
>
> a) se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou
>
> b) qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

Les réfugiés au sens de la Convention peuvent se voir refuser l'autorisation de séjourner au Canada s'ils ont été condamnés pour une infraction

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

criminelle grave ou s'ils se sont livrés ou sont susceptibles de se livrer à des actes d'espionnage, de subversion ou de violence.

Le projet de loi C-55 a reçu la sanction royale en juillet 1988 et devrait entrer en vigueur tôt en 1989. Voici une description de la loi telle qu'elle existait avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-55 (maintenant S.C. 1988, c. 35). Elle prévoyait que toute personne qui résidait illégalement au Canada pouvait revendiquer le statut de réfugié. La revendication devait être présentée officiellement au cours de l'enquête visant à déterminer si la personne enfreignait la Loi sur l'immigration de 1976; une fois la revendication déposée, cette enquête était suspendue. Les personnes qui séjournaient légalement au Canada étaient autorisées par une décision administrative à présenter une revendication, mais en cas de refus, elles ne bénéficiaient pas des droits d'appel prévus par la loi. En revanche, elles pouvaient présenter une nouvelle revendication si leur séjour devenait illégal.

Le revendicateur plaidait sa cause sous serment au cours d'un interrogatoire mené par un agent d'immigration supérieur, qui n'avait pas de pouvoir de décision. Il pouvait se faire représenter à cet interrogatoire par un avocat et bénéficier, au besoin, d'un service d'interprétation. Le compte rendu de l'interrogatoire, accompagné d'une copie de la revendication, était adressé au ministre de l'Emploi et de l'Immigration; le revendicateur en recevait également copie.

Aux termes de la loi, le dossier était ensuite transmis au Comité consultatif du statut de réfugié (CCSR) qui, en théorie, devait donner un avis sur la revendication au Ministre avant que celui-ci prenne une décision. En pratique, les dossiers étaient adressés directement au CCSR, dont l'avis était examiné par le Ministre, qui intervenait dans ce domaine par l'intermédiaire de délégués. Le CCSR avait ses bureaux à Ottawa; il se composait de membres à plein temps et à temps partiel nommés par le Ministre. Un comité de trois membres prenait une décision sur chaque cas en fonction du compte rendu écrit de l'agent d'immigration supérieur. Dans le but d'accélérer le processus, le CCSR avait commencé en mai 1983 à faire assister ses membres, un à la fois, à certains interrogatoires sous serment, sous réserve du consentement du revendicateur. Le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recours à ces auditions avait été étendu, dans le cadre des mesures d'accélération du processus, pour instruire les revendications présentées avant la mise en oeuvre du nouveau système mais ne pouvant faire l'objet de l'examen administratif (voir ci-dessous). Le taux d'acceptation des revendications devant le CCSR était d'environ 30 p. 100.

Les personnes dont la revendication était acceptée recevaient habituellement un permis du Ministre et pouvaient obtenir le droit de résider en permanence au Canada, sous réserve qu'elles répondent aux exigences établies en matière de santé, de sécurité et d'antécédents judiciaires. Si elles avaient des proches parents à l'étranger, elles pouvaient entreprendre des formalités pour les faire venir au Canada.

Les décisions négatives étaient automatiquement transmises à un Comité spécial d'étude du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, qui étudiait les dossiers pour établir s'il n'y avait pas de motifs particuliers de nature humanitaire pouvant justifier l'admission des revendicateurs au Canada.

Les personnes dont la revendication avait été rejetée par le ministre pouvaient se pourvoir en appel devant la Commission d'appel de l'immigration (CAI), qui se prononçait de nouveau sur leur revendication. Avant le 4 avril 1985, la CAI devait, conformément aux dispositions de la loi, étudier la demande d'après le dossier et n'accorder une audition que dans les cas où, selon la formulation de l'ancien article 71 de la Loi sur l'immigration de 1976, elle estimait "que le demandeur [pourrait] vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition".

Cependant, en avril 1985, la Cour suprême du Canada a rendu son jugement dans l'affaire Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Elle a déclaré l'article 71 de la loi inconstitutionnel parce que l'absence d'audition privait les revendicateurs de l'exercice de droits protégés par la Constitution. La Loi sur l'immigration de 1976 a alors été modifiée et, depuis mars 1986, toutes les personnes qui demandaient un réexamen de leur revendication avaient droit à une audition devant la Commission.

Si la CAI rendait une décision négative à l'issue de son réexamen, le revendicateur pouvait interjeter appel de sa décision devant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la division d'appel de la Cour fédérale, après quoi il pouvait se pourvoir devant la Cour suprême du Canada, si cette dernière acceptait d'entendre la cause.

C. La nécessité d'une réforme

Le processus conçu au cours des années 70 semblait relativement simple. S'il n'y avait eu que quelque centaines de revendications par an, on aurait peut-être pu continuer à l'appliquer efficacement, sous réserve de certaines modifications. Toutefois, dès son entrée en vigueur, on a mis en évidence son plus grave inconvénient du point de vue de l'équité: au cours de la procédure, la personne dont on étudiait la revendication n'avait jamais la possibilité de comparaître devant les autorités investies du pouvoir de décision. De surcroît, l'interrogatoire décisif du revendicateur était confié à un agent d'immigration, et non à un spécialiste des questions concernant les réfugiés, et les formalités pouvaient être longues et complexes. Ces problèmes ont suscité des doléances de la part des organismes qui s'occupent des réfugiés, ils ont donné lieu à des procès et ils se sont traduits par une accumulation des cas en instance, tout cela peu après l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur l'immigration de 1976 en 1978.

En septembre 1980, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, l'honorable Lloyd Axworthy, a constitué un groupe d'étude consultatif formé d'avocats et de professeurs de droit, qui a été chargé d'étudier les règles et les formalités en matière d'immigration. Son rapport intitulé Reconnaissance du statut de réfugié, paru en novembre 1981, concluait que le processus en vigueur, avec ses nombreuses étapes et l'importance primordiale qu'il accordait au compte rendu de l'interrogatoire, était beaucoup trop lent. Il fallait en effet compter plus d'un an entre le moment où la revendication était présentée et celui où la décision du Ministre était finalement communiquée au requérant, et le réexamen d'une décision négative par la Commission d'appel de l'immigration pouvait porter l'attente à un total de près de deux ans. De toute évidence, on pouvait craindre que les retards ainsi accumulés jusqu'à la décision finale laissent aux revendicateurs le temps de s'intégrer à la société canadienne, de sorte qu'il

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

devenait beaucoup plus difficile d'exiger leur départ, quelle que soit la décision prise quant à la reconnaissance du statut de réfugié.

Le rapport formulait de nombreuses recommandations; d'après la plus importante d'entre elles, il convenait d'accorder une audition au revendicateur dans tous les cas où le Comité consultatif du statut de réfugié n'était pas disposé à faire une recommandation positive en se fondant sur le compte rendu de l'interrogatoire. Pour éliminer le retard dans l'étude des dossiers et pour mettre en oeuvre les recommandations formulées, il convenait d'augmenter considérablement l'effectif et les ressources du CCSR. Le rapport recommandait aussi que le processus en vigueur soit remplacé par un système de reconnaissance du statut de réfugié fondé sur un organisme central qui accorderait des auditions en bonne et due forme en première instance. Le gouvernement a appliqué dès 1981 la plupart des recommandations d'ordre administratif et le CCSR a commencé à accorder une audition dans certains cas, mais la loi n'a subi aucune modification majeure.

Dès le début de 1983, il était devenu évident que le régime défini par la Loi sur l'immigration de 1976 était tout à fait dépassé par le nombre croissant des demandes. Entre 1977 et 1982, le nombre de revendications était passé de 500 à plus de 3 000 par an. Comparaissant devant le Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration de la Chambre des communes en mai 1983, le Ministre faisait remarquer que plus de 350 revendications du statut de réfugié étaient déposées chaque mois, qu'environ 7 000 cas étaient à l'étude ou en appel et qu'il fallait dans certains cas trois ans pour épuiser toutes les possibilités de recours.

Avant d'entreprendre l'élaboration d'une nouvelle loi, le ministre a chargé son conseiller spécial, Ed Ratushny, d'étudier la situation et de proposer des solutions. En mai 1984, à la veille d'une élection générale, le conseiller spécial a présenté à un nouveau ministre, l'honorable John Roberts, un rapport intitulé Un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié pour le Canada, dans lequel il concluait:

> Notre système actuel est truffé d'anomalies, de contradictions et d'autres lacunes qui peuvent très bien ne pas avoir été prévues lorsqu'il a été mis en place.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Cependant, la jurisprudence et les pressions croissantes exercées par la situation internationale ont bien montré que notre système est lourd et qu'il peut faire l'objet d'abus. En outre, il existe un consensus sur la nécessité de l'audition. (p. 24)

Il prévenait que la Charte canadienne des droits et libertés pourrait imposer des normes plus élevées d'équité en matière de procédure, et il affirmait que tout nouveau système devrait en tenir compte. Il indiquait également que le souci d'équité devait apparaître dans les qualités personnelles, la formation et l'expérience des responsables des décisions; un système efficace serait plus humain, permettant aux revendicateurs authentiques d'obtenir une décision plus rapide, et tendrait en outre à limiter la nombre de revendications abusives. À cet égard, il recommandait que tout nouveau système comporte des procédures préliminaires assorties d'un mécanisme de contrôle permettant de rejeter les revendications n'ayant aucune chance d'être acceptées. Dans le souci d'éviter toute répétition, cette décision devait être prise par les personnes mêmes qui seraient chargées de se prononcer sur la reconnaissance du statut de réfugié.

Le professeur Ratushny croyait qu'un processus strictement administratif de reconnaissance du statut serait le plus efficace, mais il lui reprochait d'être trop directement lié à l'application de la Loi sur l'immigration; en outre, il risquait d'être rejeté par le public canadien. En revanche, un système de nature totalement judiciaire aurait garanti une grande équité en matière de procédure mais il aurait été lent, coûteux et peu compatible avec l'intervention des experts. C'est pourquoi le rapport préconisait un modèle quasi judiciaire hautement spécialisé, propice à la participation des représentants du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Le rapport esquissait trois formules quasi judiciaires, sans toutefois indiquer de préférence pour l'une d'elles. Il n'a pas été donné suite immédiatement à ses recommandations, à cause des élections générales et de la constitution d'un nouveau gouvernement.

Au printemps de 1984, l'honorable John Roberts a demandé au rabbin Gunther Plaut de conseiller le gouvernement sur les mesures de réforme à apporter au système. Le rabbin Plaut a présenté son rapport au ministre suivant, l'honorable Flora Macdonald, qui l'a publié en avril 1985 sous le titre de Reconnaissance au Canada du statut de réfugié. Le rapport

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Plaut présentait une analyse complète et généreuse du dilemme de la reconnaissance du statut de réfugié et formulait de nombreuses recommandations concernant les vertus humanitaires et les garanties juridiques qui devaient guider les délibérations et les décisions concernant les réfugiés. Le rabbin Plaut proposait trois modèles de processus réformé. Le modèle A comportait une audition devant un comité formé de trois membres, avec possibilité d'appel devant la Cour fédérale. Dans le modèle B, l'audition se serait déroulée devant une seule personne, le dossier aurait pu être réexaminé par un comité de trois membres à Ottawa et il y aurait eu possibilité d'appel, avec autorisation, devant la Cour fédérale. Quant au modèle C, il prévoyait également par une audition devant une seule personne, suivie par un appel qui pouvait prendre la forme d'une nouvelle audition devant un comité de trois membres appartenant à la section des appels du nouvel Office des réfugiés; enfin, le revendicateur aurait pu interjeter appel, avec autorisation, devant la division d'appel de la Cour fédérale.

Au moment même où le rabbin Plaut terminait son rapport en avril 1985, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire Singh, mentionnée à la section B ci-dessus. Désormais, toutes les personnes qui revendiquaient le statut de réfugié et qui avaient demandé à la Commission d'appel de l'immigration de réexaminer leur cas avaient droit à une audition. Cette décision a non seulement alourdi l'arriéré de la Commission, mais l'inefficacité de plus en plus évidente de l'ensemble du système a encouragé le dépôt de nombreuses revendications non fondées, les requérants sachant qu'ils pourraient rester et travailler au Canada pendant longtemps avant que leur cas ne soit tranché définitivement. L'arriéré, qui atteignait 13 800 cas lors du dépôt du rapport du rabbin Plaut, dépassait 20 000 cas un an plus tard.

C'est dans ce contexte de prolifération des rapports, de contestation judiciaire de la loi et d'aggravation de l'arriéré que le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes a étudié le rapport Plaut et le système actuel de reconnaissance du statut de réfugié. Dans son rapport de novembre 1985, le Comité a accepté bon nombre des recommandations du rabbin Plaut, mais il a également formulé ses propres propositions concernant certains points de procédure.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il a proposé que la décision initiale soit prise par un comité formé de deux membres qui devraient tous deux se prononcer négativement pour qu'une revendication soit rejetée. Cette formule prévoyait un recours avec autorisation devant la division d'appel de la Cour fédérale. Le 21 mai 1986, le ministre d'État à l'Immigration a déclaré à la Chambre des communes qu'il acceptait le modèle recommandé par le Comité et il a annoncé les différents éléments qui devaient figurer sous peu dans une mesure législative. Entre temps, le nombre des revendications du statut de réfugié ne cessait d'augmenter; de 8 400 en 1985, il était passé à 18 000 en 1986, mais aucun projet de loi n'avait été présenté. En 1987, ce nombre atteignait 26 000.

De nouvelles pressions ont commencé à se faire sentir à la fin de 1986 et durant les premières semaines de 1987, à la suite d'un changement de situation aux États-Unis. Une nouvelle loi adoptée en novembre 1986 y avait en effet accordé l'amnistie à certains résidents illégaux, pourvu qu'ils soient arrivés avant janvier 1982. Les citoyens d'Amérique centrale arrivés aux États-Unis après cette date et ceux qui y vivaient avant mais qui ne pouvaient le prouver devenaient donc menacés de déportation. En conséquence, des Salvadoriens et des Guatémaltèques ont commencé à affluer au Canada, à raison d'environ 1 000 par semaine, immédiatement avant l'imposition des mesures de contrôle dont il est question à la section F ci-après.

Les pressions se sont encore accentuées lorsque 174 revendicateurs, presque tous d'origine indienne, ont débarqué en Nouvelle-Écosse le 12 juillet 1987. Bien qu'ils aient prétendu avoir navigué sans escale à partir de l'Inde, certains indices donnaient à penser que cela n'était pas le cas. Comme aucun des arrivants ne disposait de papiers en règle, tout le groupe a été détenu pendant qu'on effectuait des vérifications d'identité et de sécurité. L'opinion publique a été secouée par ce qui semblait une arrivée très peu orthodoxe, même si environ 500 personnes, dont bon nombre sont elles aussi dépourvues de papiers en règle, arrivaient chaque semaine au Canada pour y revendiquer le statut de réfugié.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. L'examen administratif

Dans sa déclaration de mai 1986 à la Chambre, le Ministre a annoncé les détails d'un examen administratif de l'arriéré des revendications du statut de réfugié, qui s'élevait alors à plus de 20 000 cas. Les personnes dont la demande a été acceptée à l'issue de cet examen ont reçu dans les meilleurs délais le statut de résident permanent au Canada, sous réserve des exigences normales en matière de santé, de sécurité et d'antécédents judiciaires. Environ 86 p. 100 des requérants ont obtenu le droit d'établissement d'août 1986 à août 1987; 89 p. 100 d'entre eux ont été acceptés pour des motifs économiques, 9 p. 100 pour des raisons humanitaires et 2 p. 100 en tant que membres de la catégorie de la famille.

E. La situation actuelle

Ceux qui n'avaient pas obtenu le droit d'établissement à l'issue de l'examen administratif avaient toujours la possibilité de faire valoir leurs revendications dans le cadre de l'ancien processus de reconnaissance du statut de réfugié. De mai 1986 jusqu'au 20 février 1987, le système s'est limité aux cas des requérants originaires de pays dont les ressortissants pouvaient être refoulés par le Canada. Cette politique a permis de faire en sorte que la plupart des requérants ne viennent pas des pays d'où affluent traditionnellement les réfugiés, ce qui explique le faible taux d'acceptation des revendications en cause par le CCSR (environ 10 p. 100).

Les requérants provenant de pays où le Canada se refusait à renvoyer quiconque ont obtenu un permis du Ministre, qui est valide pour un an. Entre mai 1986 et le 20 février 1987, date où l'on a cessé de délivrer des permis de ce genre, 10 606 personnes en ont obtenu. Par la suite, en l'absence de nouvelles mesures législatives, un nouvel arriéré s'est rapidement constitué. **À la fin de novembre 1988, compte tenu des requérants qui avaient obtenu un permis, quelque 70 000 personnes revendiquaient le statut de réfugié à diverses étapes de la procédure, ce qui donnait à penser qu'un autre examen administratif serait nécessaire.**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

F. Les mesures de contrôle provisoires

Le 20 février 1987, le gouvernement a annoncé un train de mesures provisoires visant principalement à limiter le nombre de citoyens d'Amérique centrale qui se présentaient à la frontière canado-américaine pour demander le statut de réfugié. Une disposition de la Loi sur l'immigration de 1976 qui permettait aux agents d'immigration de renvoyer les requérants aux États-Unis en attenant l'issue de leur enquête n'était pas appliquée à ceux en provenance de pays dont le Canada ne refoulait pas les ressortissants. À compter du 20 février 1987, ces derniers n'ont plus été admis automatiquement avec un permis du Ministre, et l'article de la loi exigeant leur retour aux États-Unis a été de nouveau appliqué. L'attente variait de six à huit semaines pour les requérants qui se présentaient aux points d'entrée où l'affluence était grande alors qu'elle était très brève aux autres postes frontières. Une fois admis au Canada pour la tenue de leur enquête, les requérants ne pouvaient être renvoyés pendant que se déroulait le processus décrit précédemment, qui comprenait un interrogatoire sous serment, l'étude du dossier par le CCSR et la prise d'une décision par le Ministre. Toutefois, ils n'étaient pas autorisés à travailler avant leur interrogatoire sous serment.

On a en même temps modifié le règlement de sorte qu'il exige des visas de transit pour toutes les personnes venant de pays à l'égard desquels le Canada exige des visas de visiteur. Cette modification a surtout touché les Chiliens, qui demandaient le statut de réfugié durant les escales au Canada de vols à destination de l'Europe.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le 5 mai 1987, le projet de loi C-55, créant un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié, a été lu pour la première fois. Il comportait des différences importantes par rapport aux orientations qui avaient été annoncées en mai 1986, notamment en ce qui concerne les contrôles d'accès. Une disposition en particulier a soulevé la controverse; il s'agit de l'article qui prévoyait le retour sans délai vers un "pays tiers considéré comme sûr" des requérants qui, avant leur arrivée au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, se trouvaient dans un autre pays. Les pays en question devaient être désignés par règlement du gouverneur en conseil.

L'autre élément neuf au stade initial du nouveau processus était la tenue d'une audition en vue d'éliminer les demandes ne présentant pas un minimum de fondement. Les requérants qui ne seraient pas admis à faire entendre leur demande ou qui le seraient, mais dont la demande ne présenterait pas un minimum de fondement, seraient renvoyés rapidement. Ils pourraient demander l'autorisation d'en appeler de cette décision devant la Cour fédérale, mais ils devraient attendre le résultat de l'appel à l'extérieur du pays.

Voici d'autres caractéristiques du nouveau système:

- un nouvel organisme indépendant, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, pour entendre les demandes admissibles et fondées qui lui sont soumises;
- une audition non contradictoire par la Commission;
- un jury de deux personnes à qui serait confiée la décision initiale; en cas de désaccord, c'est la décision favorable au requérant qui l'emporterait;
- une possibilité d'appel devant la Cour fédérale, avec son autorisation;
- enfin, la participation à titre d'observateur d'un représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Le 21 octobre 1987, la Chambre des communes a adopté le projet de loi C-55. Après des audiences publiques approfondies, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a proposé des amendements dont la plupart ont été rejetés par le gouvernement. **Le projet de loi a finalement été adopté le 21 juillet 1988 et a aussitôt reçu la sanction royale. Il devrait entrer en vigueur au début de 1989.**

Par suite de l'arrivée sur les côtes de la Nouvelle-Écosse de 174 revendicateurs du statut de réfugié en juillet 1987, le Parlement a été rappelé le 11 août pour étudier le projet de loi C-55 et un projet de loi supplémentaire portant le numéro C-84, destiné à conférer au gouvernement des pouvoirs accrus à l'égard des revendicateurs et des personnes qui les transportent. Ce projet de loi permet de détenir les personnes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

incapables de convaincre un agent d'immigration de leur identité ou considérées comme présentant des risques du point de vue de la sécurité; d'ordonner aux navires transportant des personnes dépourvues de papiers en règle de quitter les eaux canadiennes ou de ne pas y entrer; et d'imposer de lourdes amendes (pouvant atteindre 500 000 $) et de longues peines d'emprisonnement (pouvant atteindre 10 ans) à ceux qui amènent au Canada des personnes dépourvues de papiers en règle. La Chambre des communes l'a adopté le 14 septembre 1987, en dépit des critiques de juristes, de groupements religieux et humanitaires et de professeurs de droit constitutionnel. Le Sénat en a saisi son Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles qui lui a fait, le 15 décembre 1987, un rapport recommandant des amendements considérables. Le Sénat a adopté le rapport et renvoyé le projet de loi amendé à la Chambre le jour même.

Le 26 janvier 1988, le gouvernement a réagi aux amendements de l'autre chambre; il a accepté certaines propositions mais en a rejeté d'autres. De son côté, le Sénat a renvoyé une deuxième fois le projet de loi au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles; celui-ci a recommandé, en mars 1988, que le Sénat insiste pour faire adopter l'amendement qu'il avait déjà proposé, visant à supprimer le pouvoir de refouler les navires. Le Sénat a approuvé cette recommandation et en a informé la Chambre. **Le gouvernement a alors sensiblement modifié la disposition litigieuse, et le projet de loi a finalement été adopté par le Sénat le 21 juillet. Il a reçu la sanction royale le jour même et est entièrement entré en vigueur le 15 novembre 1988.**

CHRONOLOGIE

1969 - Le Canada adhère à la Convention relative au statut des réfugiés des Nations unies (1951) et au Protocole connexe (1967).

1978 - La Loi sur l'immigration de 1976 officialise les formalités de la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention pour ceux qui revendiquent ce statut à partir du territoire canadien.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1981 - Un groupe d'étude constitué par l'honorable Lloyd Axworthy recommande la refonte du système de reconnaissance du statut de réfugié et l'introduction d'auditions dans le processus (Reconnaissance du statut de réfugié).

1984 - Le conseiller spécial Ed Ratushny recommande que l'on modifie le système en vigueur afin de l'alléger et de garantir une plus grande équité en matière de procédure (Un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié pour le Canada).

avril 1985 - La Cour suprême du Canada décide que toute personne qui demande que son cas soit réexaminé par la Commission d'appel de l'immigration a droit à une audition (Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 1 R.C.S. 177).

avril 1985 - Le rabbin Gunther Plaut termine son étude sur les inconvénients du système actuel et propose trois modèles de réforme (Reconnaissance au Canada du statut de réfugié).

novembre 1985 - Le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes publie son étude du rapport Plaut et propose son propre modèle de réforme.

mars 1986 - Le projet de loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 reçoit la sanction royale; il accorde une audition à toutes les personnes qui revendiquent le statut de réfugié et qui demandent que leur cas soit réexaminé par la Commission d'appel de l'immigration.

mai 1986 - Le gouvernement annonce les détails des réformes qu'il entend apporter au processus de reconnaissance du statut de réfugié et indique qu'il va soumettre à cette fin une mesure législative au Parlement au cours de l'automne 1986. Le projet d'examen administratif visant à éliminer l'arriéré de plus de 20 000 cas de revendications du statut de réfugié est annoncé en détail.

février 1987 - Adoption de mesures de contrôle provisoires qui exigent des requérants en provenance des États-Unis qu'ils attendent dans ce pays la tenue de leur enquête et qui prévoient le rétablissement des visas de transit pour tous ceux qui viennent de pays à l'égard desquels des visas de visiteur sont exigés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mai 1987 - Première lecture du projet de loi C-55.

août 1987 - Le Parlement, rappelé pendant l'ajournement d'été, étudie le projet de loi C-84.

septembre 1987 - La Chambre des communes adopte le projet de loi C-84, que le Sénat renvoie à son Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

octobre 1987 - La Chambre des communes adopte le projet de loi C-55, que le Sénat renvoie au même comité.

décembre 1987 - Le Sénat renvoie le projet de loi C-84 à la Chambre des communes avec des amendements considérables.

janvier 1988 - La Chambre des communes accepte certains des amendements formulés par le Sénat et en rejette d'autres. Le Sénat revoie pour une deuxième fois le projet de loi C-84 au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

mars 1988 - Le Sénat adopte le rapport du Comité sur le projet de loi C-84, qui lui recommande d'insister sur la suppression du pouvoir de refouler des navires. Il envoie un deuxième message à la Chambre à ce sujet.

mai 1988 - Le Sénat adopte le rapport du Comité sur le projet de loi C-55, qui recommande d'y apporter des amendements.

juin 1988 - La Chambre des communes rejette la plupart des amendements au projet de loi C-55 proposés par le Sénat.

juillet 1988 - La Chambre modifie la disposition du projet de loi C-84 relative aux navires, et le Sénat adopte le projet de loi.

- Le Sénat adopte le projet de loi C-55.

novembre 1988 - Le projet de loi C-84 entre entièrement en vigueur, après avoir été proclamé par étapes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Chambre des communes, Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration. Le processus de reconnaissance au Canada du statut de réfugié: le rapport Plaut. Procès-verbaux et témoignages, première session de la trente-troisième législature, fascicule n° 46.

Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Rapports sur les projets de loi C-84 et C-55. Procès-verbaux du Sénat, n° 109 (15 décembre 1987), n° 132 (30 mars 1988) et n° 145 (11 mai 1988 et n° 170 (20 juillet 1988). Deuxième session, trente-troisième législature, 1986-1987-1988.

Groupe d'étude sur les règles et formalités en matière d'immigration. Reconnaissance du statut de réfugié. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

Dirks, Gerald E. "A Policy Within a Policy: The Identification and Admission of Refugees to Canada". Revue canadienne de science politique, vol. 17, n° 2, juin 1984, p. 279.

Plaut, W. Gunther. Reconnaissance au Canada du statut de réfugié. Rapport présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, M^me^ Flora MacDonald. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Ratushny, Ed. Un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié pour le Canada. Rapport présenté à M. John Roberts, ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.